

ESTUDIOS

FORMULANDO UN DERECHO PÚBLICO AZUL

UNA VISIÓN INTEGRADA DE LOS ÁMBITOS
LEGALES RELATIVOS AL MAR Y SUS SECTORES

FERNANDO DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS

**Si quieres adquirir esta
obra haz click aquí**



© Fernando de Rojas Martínez-Parets, 2026
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Serrano Galvache 26

28033 Madrid

www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <http://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Primera edición: octubre 2026

Depósito Legal: M-18001-2026

ISBN versión impresa: 979-13-7061-004-3

ISBN versión electrónica: 979-13-7061-005-0

La presente obra cuenta con el patrocinio de la Conselleria de Medi Ambient, Infraestructures i Territori de la Generalitat Valenciana a través de la Càtedra d'Economia Blava-UA-UMH-Generalitat Valenciana

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, o cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de ARANZADI LA LEY, S.A.U., es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Si quieres adquirir esta
obra haz click aquí



Índice General

Página

UNA MOTIVACIÓN PREVIA

- | | | |
|----|--|----|
| 1. | La razón personal de esta propuesta | 17 |
| 2. | El mar y el Derecho administrativo como comunes denominadores en esta obra | 18 |

I

EL MAR COMO SUJETO Y COMO MEDIO

- | | | |
|------|--|----|
| 1. | Un medio con entidad sustancial que atraviesa y condiciona multitud de actividades | 23 |
| 1.1. | El mar en la historia | 23 |
| 1.2. | ¿De quién es el mar? | 26 |
| | A) Determinación geográfica de las aguas marinas | 27 |
| | B) ¿El mar como verdadero sujeto de derechos? | 33 |
| 2. | Un medio esencial para la vida y la actividad humana | 37 |
| 2.1. | Medio esencial de la biosfera | 37 |
| 2.2. | Fuente de recursos para la humanidad y víctima de su crecimiento | 39 |
| | A) Proveedor de energía, alimento y biotecnología | 39 |
| | B) La economía azul en el mundo | 41 |
| | C) Amenazas a los océanos | 47 |



II

DELIMITACIÓN DE UN CONCEPTO TRANSVERSAL

1. El Derecho público azul	53
1.1. <i>Un concepto previo: Derecho administrativo más allá del Derecho administrativo</i>	53
1.2. <i>El Derecho marítimo</i>	57
1.3. <i>El Derecho marítimo actual, autónomo e integrador</i>	59
1.4. <i>El Derecho del mar</i>	63
1.5. <i>El Derecho ambiental marino</i>	68
2. ¿Cabe postular un Derecho público azul?	72

III

EL REPARTO COMPETENCIAL

1. Competencias internacionales y de la Unión Europea.....	79
1.1. <i>Competencias e instrumentos internacionales</i>	79
A) Instrumentos internacionales de ordenación general del mar	79
B) Instrumentos internacionales relativos a procurar la sostenibilidad de los recursos biológicos marinos	80
C) Instrumentos internacionales relativos a la ordenación del transporte por mar	82
D) Instrumentos internacionales sobre contaminación marina	83
E) Minería y fondos marinos en aguas internacionales	87
F) Investigación científica y cooperación tecnológica	88
1.2. <i>Las competencias y normas comunitarias europeas</i>	91
A) El mar en el Derecho originario de la Unión Europea.....	92
B) Estrategia europea y economía azul.....	94



	<i>Página</i>
C) La regulación sectorial europea sobre estas competencias	96
2. Competencias del Estado	101
3. Competencias de las Comunidades Autónomas	117
3.1. Marco de encaje y consideraciones de conjunto	117
3.2. Panorama autonómico	119
A) País Vasco	119
B) Cantabria	122
C) Asturias	123
D) Galicia	124
E) Canarias	126
F) Andalucía	129
G) Murcia	132
H) Islas Baleares	133
I) Comunitat Valenciana	137
J) Cataluña	140
4. Competencias locales	144
A) Gestión del litoral	144
B) Medio ambiente marino	148
C) Puertos	152
D) Vertidos litorales	154

IV

ANÁLISIS POR SECTORES

1. La protección ambiental	157
1.1. La ordenación y protección de los recursos naturales	157
1.2. La lucha contra la contaminación	161
1.3. La cuestión energética	166
2. Economía azul	171



	<i><u>Página</u></i>
2.1. <i>La economía que explota directamente los recursos vivos del mar</i>	171
A) Pesca.....	171
B) Acuicultura	177
2.2. <i>La economía que explota directamente los recursos no vivos del mar</i>	180
A) Minería.....	180
B) Petróleo, gas y otras fuentes de energía.....	181
C) Agua.....	186
2.3. <i>La economía de industrias y servicios ligada al mar (náutica, transporte, biotecnología, deportes, hostelería, etc.)</i>	191
A) Transporte marítimo	191
B) Náutica deportiva y recreativa.....	194
C) Biotecnología marina	199
D) Turismo costero	203
3. La regulación y ordenación costera	206
3.1. <i>En la esfera estatal</i>	206
3.2. <i>En la esfera autonómica</i>	212
4. La regulación y ordenación portuaria	217
4.1. <i>En la esfera estatal</i>	217
4.2. <i>En la esfera autonómica</i>	227

V

LA CONFECCIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA AZUL INTEGRAL

1. Elementos que la han de componer	235
A) <i>Naturaleza espacial singular</i>	241
B) <i>Elementos sectoriales propios</i>	241
C) <i>Dinámica ecológica especializada</i>	242
D) <i>Economía azul</i>	242



	<i><u>Página</u></i>
E) <i>Regulación y gestión transversales</i>	242
F) <i>Elemento tecnológico</i>	243
G) <i>Nuevas técnicas regulatorias</i>	243
2. La política pública azul de la Unión Europea	244
3. Delimitación de sus ámbitos (Estado, CCAA)	251
4. La conveniente especialización jurídica y académica	255
5. Instrumentos para una política pública azul integral: estrategias, planes y regulaciones <i>ad hoc</i>. Las estrategias azules en España	259
6. Las vías de institucionalización y ejercicio de una política azul integral	268
6.1. <i>La necesidad de una estructura administrativa integrada y coherente</i>	268
6.2. <i>Una propuesta de estructura sectorial y participativa</i>	271
7. La incorporación de las tecnologías digitales a la planificación, control y ejecución de la política pública azul	277
7.1. <i>Infraestructura tecnológica azul: observación, datos marinos y Digital Twin Ocean</i>	277
7.2. <i>Modelización, simulación e inteligencia artificial aplicada a los usos del mar</i>	284
7.3. <i>La idea de los activadores normativos de base científico-técnica</i>	289
 VI	
BIBLIOGRAFÍA	293



ambiental (tanto la estratégica como la de impacto, que son herramientas decanas y que deberíamos tener ya muy depuradas), lo que nos permitiría filtrar emplazamientos y diseños; con la gestión de las autorizaciones, que en virtud de la Ley 24/2013 aseguraría una lectura de los proyectos que mejor deben servir a bienes e intereses públicos y a satisfacer los compromisos europeos, lo que incardina con el mencionado soporte del Horizonte 2020 y del Net-Zero Industry Act como hojas de ruta.

2. ECONOMÍA AZUL

2.1. LA ECONOMÍA QUE EXPLOTA DIRECTAMENTE LOS RECURSOS VIVOS DEL MAR

A) Pesca

La pesca es una materia singularmente compleja, con peculiaridades respecto del resto del sector primario, ya que la ganadería y agricultura se basan en unos bienes (animales, plantas, frutos) cuyo número y características se controlan o procuran y que su riqueza radica en espacios destinados para ello. La pesca no; la pesca aún mantiene un origen tan primigenio como la caza; es cazar en el mar. El pescador no cultiva, no cría, no tiene siquiera propiedad sobre allí donde faena, ni sobre el recurso; su tarea es convertir el pez en pescado mediante la captura, peinando el mar con sus artes.

Por otra parte, la pesca convive en tiempo y lugar con el resto de los usos del mar como ninguna otra actividad, de manera que al final ha de entenderse, bajo fricción inevitable, tanto bajo la forma de sector económico de gran tradición y arraigo socio-cultural —cuyos números (ya lo hemos visto en el capítulo II) van decreciendo en ciertas regiones del planeta—, como bajo el formato de industria extractiva a gran escala, a menudo por encima de lo sostenible. Como conjunto mundial cada vez requerimos más proteínas del mar, y sin embargo hay una imperiosa necesidad de conservar poblaciones y ecosistemas sometidos a una presión que ya es muy evidente comprobar que está menguando la cantidad y calidad de la vida en la mar.

En lo relativo a su régimen nos encontramos con un entramado competencial y normativo que, como mínimo, se mueve desde la eurocámara y las negociaciones de Bruselas, pasando por lo estatal —que es nódulo esencial o central—, hasta el último puerto, con actividades y responsabilidades auto-



nómicas. La clave es si el sistema ofrece reglas claras, ejecutables y evaluables que permitan explotar con racionalidad un recurso biológico móvil, común y variable, sin perder de vista que la continuidad de la actividad depende de la salud del recurso y que a veces resulta hasta difícil saber realmente el estado del mismo.

Para nosotros, el punto de arranque en el plano interno lo ofrece la Ley 5/2023, de 17 de marzo, de pesca sostenible e investigación pesquera, que culmina un proceso de actualización largamente reclamado y acomete lo que el legislador llama “sostenibilidad” con herramientas jurídicas de gestión. Esta ley ordena la distribución y transmisión de posibilidades de pesca o derechos de explotación, distingue entre transmisiones temporales y definitivas y somete ambas a autorización previa; abre la puerta a intercambios de cuotas con otros Estados cuando ello mejore el aprovechamiento nacional; incorpora un tratamiento específico de la pesca marítima de recreo en aguas exteriores —hasta ahora periférico en la práctica de gestión—, articula la investigación pesquera y regula el acceso a recursos genéticos con arreglo a las exigencias internacionales. Esta ley no nació como un punto y aparte respecto de la regulación precedente, sino que se apoya bastante en la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado, a la que remite para el régimen sancionador y de la que hereda la arquitectura básica. Y es que, en parte, la Ley 3/2001 sigue siendo la columna vertebral: fija los principios rectores de la política pesquera, habilita al Estado para proteger y regenerar los recursos, establece zonas de protección pesquera, disciplina la inspección y el control y, sobre todo, encaja el sistema nacional con la política pesquera común (PPC). La novedad de 2023 no desdice esa base; la completa, la actualiza y la hace operativa en materias donde el paso del tiempo había dejado descubiertos o necesitaba desarrollarse.

Por otra parte, en la consideración estrictamente ambiental, la Ley 42/2007 del patrimonio natural y de la biodiversidad, condiciona directa e indirectamente la normativa de pesca ya que toda actividad pesquera debe ser compatible con la conservación de especies y hábitats, proceda la gestión del Estado o de una Comunidad (Disp. Adicional 8ª). De hecho, si se quieren realmente cumplir los objetivos ambientales —no solamente en cuanto a las Áreas Marinas Protegidas, sino también en cuanto a la protección de especies— y que no queden en papel mojado, habría que recurrir a que la normativa ya puramente pesquera utilice sus herramientas y mecanismos habituales, condicionando tallas, artes, vedas y, además, por supuesto, toda medida técnica que afecte a esas especies catalogadas o a los espacios designados, con lo que la dependencia de esta ley de protección de la regulación



sectorial es más acusada en esta materia que quizá en ninguna otra. Esta vertiente se completa con el Real Decreto 1095/1989, de 8 de septiembre, que declara las especies objeto de pesca y fija las reglas de protección, gestión y explotación, alineadas con la legislación de conservación; conviene recordarlo para evitar —como ocurre en la práctica— que los regímenes de protección ambiental y pesquero se consideren campos distinguibles.

Aunque no tenga la misma importancia, la pesca marítima de recreo en aguas exteriores está sujeta, por su parte, al Real Decreto 347/2011, de 11 de marzo, que ordena autorizaciones, obligaciones de declaración de capturas y medidas específicas, y que fue actualizado por el Real Decreto 703/2020, de 28 de julio, en particular sobre tallas mínimas de referencia para la conservación. No es un asunto menor: la presión acumulada de la actividad recreativa puede distorsionar regímenes de esfuerzo y objetivos de conservación si no se integra en la contabilidad o total de la pesca, sobre todo en ciertas especies.

Pero quizá uno de los mayores retos con los que nos encontramos hoy en día en Europa, y en particular en el Mediterráneo, es el del complicado equilibrio socioeconómico del sector, que tiene su pieza propia en el Real Decreto 1173/2015, de 29 de diciembre, que regula ayudas a la paralización definitiva o temporal y a la adaptación de la flota, enlazando con la financiación europea en este sentido. Este real decreto integra las adaptaciones necesarias al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca y modificó parcialmente el régimen de ordenación del sector pesquero establecido en el Real Decreto 1549/2009 intentando alinear la capacidad pesquera (aquejada de declives, falta de actualización e inversión material, moratorias o vedas forzosas, menor productividad, precios de combustible y de mecánica, falta de relevo generacional, etc.) con las posibilidades reales de nuestra pesca, que además no queremos gestionar irresponsablemente, y todo ello sin quebrar el tejido social de las comunidades pesqueras; sin esta previsión regulada no sería viable tener paliativos al retirar esfuerzo del mar o adecuarlo a nuevos retos, otra cosa es de qué planteamiento partamos y qué tan efectivas son las soluciones políticas (pues políticas son al fin y al cabo) que se arbitran.

En el plano de las garantías, la jurisprudencia ha mantenido un hilo claro: la Sentencia del Tribunal Constitucional 38/2002, de 14 de febrero, afirmó la competencia exclusiva del Estado en materia de pesca marítima (art. 149.1.19 CE), en los términos ya conocidos, marcando un perímetro que evita la fragmentación cuando se trata de aguas exteriores y de la relación con la PPC. Por su parte, la STS 622/2021, de 5 de mayo, avaló el sistema



de distribución de posibilidades de pesca y la potestad estatal para articular medidas de gestión y control, reforzando lo dispuesto por las resoluciones ministeriales en la materia.

Nada de esto se entiende sin la potente política europea y sus fondos en esta materia, condicionando las regulaciones estatales y estableciendo previsiones propias. El sistema viene marcado por el Reglamento (UE) 1380/2013, sobre la política pesquera común (PPC), que fija objetivos y principios: la sostenibilidad ambiental a largo plazo, el principio de precaución, el enfoque ecosistémico, la estabilidad y organización del sector y decisiones basadas en dictámenes científicos o de expertos. Ese reglamento obliga a mantener poblaciones con unos márgenes de nivel y pretende que se puedan determinar los rendimientos máximos sostenibles, impone la prohibición de descartes con sus excepciones y estipula la relación que ha de haber entre la regulación de la pesca y la legislación ambiental de la Unión. Su desarrollo técnico se asienta en el Reglamento (UE) 2019/1241, sobre medidas técnicas, que aterriza en la selectividad de artes, la protección de juveniles y la reducción de capturas no deseadas, y en los planes plurianuales por cuencas y poblaciones —piénsese en las aguas occidentales, el Mar del Norte o el Mediterráneo occidental—, que dan continuidad temporal a objetivos y medidas. La fijación anual de TAC (total admisible de capturas) y cuotas por el Consejo, mediante los reglamentos anuales de posibilidades o cuotas de pesca, los ajustes que han de avalarse y guiarse por dictámenes científicos, técnicos o de expertos, atendiendo a los compromisos internacionales y a procurar una pervivencia del sector (entendiendo esa incluso mediante ayudas comunitarias), nos dejan un buen ejemplo de la idea sobre la que debe asentarse una moderna regulación sectorial de este tipo, porque amén de las directrices y principios, da voz a los estudios técnicos, requiere de informes como base, prevé cuotas o parámetros y su revisión, desciende a medidas técnicas y mide y planifica el ejercicio de la actividad; esto no significa que siempre acierte, que no haya criterios erróneos, pero sí supone un modelo de funcionamiento que es el acertado. No se trata de legislar sin más, sino de dar herramientas de ordenación testables, controlables y adaptables.

El control y la información cierran el triángulo; el Reglamento (CE) 1005/2008 combate la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, imponiendo trazabilidad y mecanismos de denegación de acceso a mercados; el Reglamento (CE) 1224/2009 articula el régimen de control de la PPC —con sus modificaciones posteriores—; y el Reglamento (UE) 2017/1004 asegura la recopilación y uso de datos biológicos, técnicos y socioeconómicos, sin los cuales hablar de decisiones “basadas en la mejor información disponi-



ble” sería un recurso retórico. A esta capa se suma la Directiva 2008/56/CE (Estrategia Marina), que obliga a no perder de vista el estado ambiental del medio marino cuando se adoptan decisiones pesqueras: un recordatorio de que la unidad de gestión no es solo la población objetivo, sino el ecosistema que la soporta.

El sistema europeo tiene que responsabilizarse, además, con las obligaciones asumidas en el marco del derecho internacional y de los acuerdos suscritos: por ejemplo el Acuerdo sobre poblaciones de peces transzonales y altamente migratorios de CONVEMAR y la participación de la Unión Europea en diversas OROP (organizaciones regionales de ordenación pesquera)¹ permite que las decisiones multilaterales se incorporen por reglamentos específicos aplicables en Europa. De ahí derivan, por ejemplo, las reglas sobre tónidos altamente migratorios o sobre determinadas pesquerías de alta mar.

Si uno quisiera ver la estructura de conjunto, diría que el sistema español ha asumido que la gestión de la pesca como recurso y como industria pasa por tres filtros sucesivos. El primero, el filtro europeo-internacional, que define el techo ecológico y jurídico², los grandes acuerdos y medidas

1. Las OROP son organizaciones intergubernamentales que agrupan a países con intereses pesqueros en una región oceánica específica. Su función principal es la gestión y conservación de las poblaciones de peces en aguas internacionales, fuera de las Zonas Económicas Exclusivas (ZEE) nacionales. Para ello, establecen normas vinculantes, que incluyen:

- Determinar los Totales Admisibles de Capturas (TAC).
- Asignar las cuotas o posibilidades de pesca a los países miembros.
- Regular el esfuerzo de pesca y los tipos de artes permitidos.
- Establecer medidas de control y vigilancia.

España, como miembro de la Unión Europea, participa en diversas OROP a través de la Comisión Europea, que negocia y gestiona las cuotas asignadas a la flota española en caladeros internacionales (Atlántico Noroeste, Atlántico Suroeste, Océano Índico, etc.). La normativa española interna adapta y aplica las medidas adoptadas por estas OROP a su flota nacional. Ejemplos de OROP incluyen:

NAFO (Organización de Pesquerías del Atlántico Noroccidental)

NEAFC (Comisión de Pesquerías del Atlántico Nordeste)

ICCAT (Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico)

SEAFO (Organización de Pesquerías del Atlántico Sudoriental)

IOTC (Comisión del Atún para el Océano Índico)

2. No pensemos que este filtro es novedoso en forma alguna ya que acompaña a la política pesquera comunitaria desde hace mucho tiempo. Un análisis de su evolución a lo largo del tiempo desde la esfera internacional, hasta la europea y nacional lo podemos encontrar en la obra de Sobrino Heredia, J. M., López Veiga, E. C., Rey Aneiros, A., *La*



generales en cada zona marítima, empezando por la comunitaria: PPC, TAC, medidas técnicas, OROP. Segundo, el filtro estatal, que determina cómo se distribuyen y se transmiten internamente esas posibilidades —ahí es donde la Ley 5/2023 aporta precisión— y cómo se aseguran el control y la inspección, para lo que hay que contar también con las competencias en ordenación del sector de las Comunidades y la pesca en aguas interiores. Y, finalmente, el tercero, el filtro ambiental transversal, que obliga a que toda decisión sea compatible con la biodiversidad y con los espacios protegidos; este último evita que el expediente pesquero funcione de espaldas a los objetivos de conservación y a la ordenación del espacio marino. Cuando esas tres capas se coordinan, la gestión debería funcionar, y si no lo hace es por deficiencias en la aplicación del mismo, porque la política pesquera no se fundamentó como se debía o por los medios dispuestos para llevarla a cabo (como, por ejemplo, ocurre si el pescador ha de hacer de gestor de documentación, registros, controles, etc.).

Queda una cuestión metodológica que es, quizá, la más difícil: cómo evaluar, con series de datos fiables y métodos transparentes, que la combinación de cuotas, esfuerzo, medidas técnicas y control produce la recuperación o mantenimiento por encima del RMS (rendimiento máximo sostenible)³. Las normas lo exigen; el reto es disponer de datos de calidad y de una gobernanza que no confunda participación con veto ni dictamen científico con opinión interesada. Ahí la Ley 5/2023 y el marco europeo ofrecen herramientas suficientes; lo que falta a menudo es disciplina institucional para usarlas con constancia y sin atajos.

En suma, el régimen pesquero español, en diálogo estrecho con la PPC, ya dispone de los mimbres jurídicos para una explotación prudente y económicamente viable: Ley 5/2023 para ordenar posibilidades y transmisiones, Ley 3/2001 como esqueleto de gestión y control, Ley 42/2007 y el Real Decreto 1095/1989 como límite ambiental transversal, el Real Decreto 1173/2015 para ajustar capacidad, y un armazón europeo que fija objetivos, métodos

integración del enfoque ecosistémico en la política pesquera común de la Unión Europea. Ed. Tirant lo Blanch. València, 2010.

3. El RMS es un concepto biológico y un objetivo fundamental de la política pesquera moderna. Representa la cantidad máxima teórica de peces que se pueden extraer de una población (stock) cada año, de forma continua, sin poner en peligro su capacidad de regenerarse a largo plazo. Tanto la Política Pesquera Común (PPC) de la Unión Europea como la legislación española (Ley 5/2023 de pesca sostenible, por ejemplo) establecen como objetivo legal alcanzar y mantener los niveles de RMS para todas las poblaciones de peces explotadas. El plazo límite para lograrlo, según la PPC, fue el año 2020.



y disciplina, y que puede calcular adecuadamente unas cuotas de conjunto sobre un mapa amplio, que es el que implica la actividad de la pesca, más allá de la explotación de las aguas nacionales y de operar sobre poblaciones estables en zonas determinadas del océano.

B) Acuicultura

Según la FAO, la acuicultura implica la intervención humana en el proceso de cría para aumentar la producción de recursos marinos vivos. Además, la acuicultura supone la propiedad individual o empresarial del stock que se cultiva. Este tipo de cultivo se define como las actividades encaminadas a complementar o a sostener el reclutamiento de uno o más tipos de organismos acuáticos y elevar la producción total o la producción de determinados elementos de una pesquería por encima del nivel que sería sostenible mediante procesos naturales.⁴

España se mantiene como el líder indiscutible en producción acuícola de la Unión Europea, con unas 243.000-268.000 toneladas en 2023-2024 y un valor de venta superior a los 800 millones de euros. Galicia concentra casi el 68 % del volumen total, con cultivos estrella como el mejillón. El sector se enfoca en la sostenibilidad, con más de 5.000 establecimientos y cifras muy cercanas ya a los mil millones de euros en valor de primera venta.⁵

Según los datos de la FAO, la variación promedio interanual en la última década ha sido del -2,3 % en pesca y del +1,2 % en acuicultura, reflejando la estabilidad relativa de esta última frente a la caída progresiva de las capturas de la pesca.⁶

La normativa vigente principal en España para la acuicultura marina es un entramado complejo que combina una legislación estatal marco para ciertos aspectos, la normativa europea y sobre todo, la normativa autonómica, ya que las Comunidades Autónomas tienen la competencia exclusiva en la ordenación y gestión de la acuicultura.

La primera norma a la que aludir para este sector va a ser la Ley 23/1984, de 25 de junio, de cultivos marinos, que nació para dar una ordenación general a la maricultura, superando la dispersión normativa anterior. Su exposición de motivos ya nos explicaba que el régimen previo —básicamente el reglamento de 1961 sobre viveros y la Ley 59/1969 de ordenación

4. <http://www.fao.org/fi/glossary/default.asp>

5. Datos 1 de octubre de 2025 en <https://www.mapa.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/>

6. APROMAR. "Informe la acuicultura en España 2025". Pág. 32.



marisquera— se había quedado desfasado y la propia norma estableció que su rol debía tener en cuenta la asunción competencial autonómica, cuando advierte que “será de aplicación supletoria respecto de las normas que puedan dictar las Comunidades Autónomas que ostenten competencias en la materia.” en su disposición adicional, sin embargo, su ordenación está pensada para la ordenación de los cultivos marinos en todo el territorio nacional y en una pluralidad de espacios ligados al medio marino: zona marítimo-terrestre, rías, estuarios, lagunas y albuferas conectadas con el mar, mar territorial y zona económica exclusiva, incluyendo bienes de dominio público y de propiedad privada, aportando una nomenclatura unificada, el régimen de otorgamiento de títulos habilitantes, la policía demanial y la ocupación espacial.

La siguiente norma a la que atender es la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de pesca marítima del Estado, que es aún piedra común del arco normativo regulador de la acuicultura, ya que, aunque la Constitución (art. 148.1.11ª) y los Estatutos de Autonomía atribuyen la competencia exclusiva en acuicultura y pesca en aguas interiores a las Comunidades Autónomas, esta se mantiene como normativa básica (art. 149.1.19ª CE — pesca marítima) y supletoria en aspectos transversales, actuando bajo dos títulos estatales: las bases de ordenación del sector pesquero y la comercialización. En ese sentido establece las bases para: reconocimiento de organizaciones de productores (OPPs) (arts. 52 a 55), las normas de comercialización y tallas mínimas (arts. 76 a 80) y un régimen de sanciones (que las CCAA aplican o desarrollan por sí mismas) (arts. 99 a 114).

Por su parte, la ya antes vista Ley 5/2023, de pesca sostenible e investigación pesquera, aunque refiere muy indirectamente a la acuicultura como parte de la economía azul y de la planificación contra el cambio climático o la asume en los enfoques sistémicos y principios generales del artículo 4, indica expresamente (art. 1.1) que no la regula, dejando este ámbito a las Comunidades, y ello a pesar de que en el concepto de actividad pesquera del artículo 3.1 incluye “enjaular y engordar” pescado, pero no así en el concepto de pesca marítima, del cual excluye exactamente “el marisqueo y la acuicultura”. Se trata, por consiguiente, de una ley que podemos dejar al margen en este apartado, excepto en cuanto a un par de cuestiones muy concretas: la investigación y evaluación de impacto sobre los ecosistemas marinos y la biodiversidad, para los que sí hay que tomar en cuenta la acuicultura (art. 47.4) y en cuanto a la coordinación, para lo que establece que “El Estado y las Comunidades Autónomas se coordinarán en materia de acuicultura, marisqueo y pesca en aguas interiores, con la finalidad de



dar cumplimiento a las obligaciones de la Política Pesquera Común y cooperarán en el ejercicio de sus respectivas competencias para la adecuada aplicación de la ley.”

En cuanto a la orientación e indicaciones comunitarias europeas tenemos que fijarnos en el Reglamento (UE) 1380/2013 (PPC), el Reglamento (UE) 2021/1139 sobre el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA) en cuanto a financiación, el Reglamento (CE) 708/2007 sobre especies exóticas y localmente ausentes, aquello a lo que espacial y ambientalmente obligue la Directiva 2008/56/CE (Directiva marco sobre la estrategia marina) y finalmente la Directiva marco del agua 2000/60/CE.

Son por tanto las Comunidades las que verdaderamente regulan conforme a sus particularidades territoriales, concretando aspectos como la concesión de permisos, la ordenación de los establecimientos de acuicultura, el fomento de la actividad y la inspección de las instalaciones. Ejemplos de ello son las distintas leyes autonómicas que establecen marcos específicos para la gestión, explotación y conservación de los recursos acuícolas en sus respectivos ámbitos, en consonancia con la normativa estatal hasta donde esta alcanza a influir indirectamente, que es ya poco, y de conformidad con lo que se indica u orienta desde la instancia europea; así tenemos un conjunto de normas en todo el mapa autonómico litoral, desde Andalucía con Ley 1/2002 de Pesca y Acuicultura junto con Decreto 58/2017 de acuicultura marina (actualizado por Ley 3/2024 de simplificación administrativa). Asturias: Ley 2/1993 de Pesca Marítima en Aguas Interiores y Aprovechamiento de Recursos Marinos. Baleares: Ley 6/2013 de Pesca Marítima, Marisqueo y Acuicultura. Canarias: Ley 17/2003 de Pesca (mod. por Ley 15/2019), así como Decreto 102/2018. Cantabria: Ley 1/2021 de Pesca Marítima, Marisqueo y Acuicultura. Cataluña: Ley 2/2010 de Pesca y Acción Marítimas. Comunitat Valenciana: Ley 5/2017 de Pesca y Acuicultura. Galicia: Ley 11/2008 de Pesca (texto consolidado Ley 6/2009) junto con la Estratexia de la Acuicultura 2030. Murcia: Ley 2/2007 de Pesca Marítima y Acuicultura. País Vasco: Ley 6/1998 de Pesca Marítima.

Solo por aportar una breve reflexión, podríamos decir que no sobraría, a estas alturas, que alguna norma estatal, desde los títulos colindantes correspondientes y respetando la competencia autonómica, reuniera en un solo texto actualizado aquello relativo a medio ambiente, comercialización, sanidad y consumo, compatibilización con otras actividades y protección de especies, que facilite un marco o entorno para la inserción de las regulaciones autonómicas.



2.2. LA ECONOMÍA QUE EXPLOTA DIRECTAMENTE LOS RECURSOS NO VIVOS DEL MAR

A) Minería

Como recordaremos, ya trajimos aquí la elocuente razón del fundamento jurídico cuarto de la STC 149/1991 donde decía: “La competencia del Estado para establecer el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre (...) no se agota en la determinación de las reglas de uso y aprovechamiento, sino que incluye la facultad de dictar las normas necesarias para asegurar la integridad física y jurídica de tales bienes, así como su conservación.”, por lo tanto autorizar las extracciones y explotaciones que afecten al demanio en sí (sea en el litoral terrestre, como graveras o arenas y áridos en la costa, sea en recursos minerales marinos) sería en realidad competencia exclusiva del Estado en base al deber de protección del artículo 132.2 CE y de la competencia exclusiva para establecer el régimen minero y energético del artículo 149.1.25, quedando la competencia autonómica de ordenación subordinada en estos puntos. La cuestión, jurídicamente, no es tan sencilla sin embargo, ya que, una cosa va a ser que la ordenación del territorio y del litoral sea competencia autonómica y otra que el otorgamiento de autorizaciones y concesiones sea una pieza de esta competencia para la minería marina, pese a lo que razonó la STC 68/2024, ya que la ordenación del territorio no se extiende al mar, de modo que la proyección autonómica en el espacio marino solo puede justificarse excepcionalmente con ciertos títulos sectoriales determinados, como el de medio ambiente, pero entendemos que esto no vale para este sector de actividad.

La viabilidad de una disociación entre la potestad normativa estatal y la potestad concesional autonómica en el dominio público marítimo-terrestre quizá sí sería posible mediando esa autorización en ciertos ámbitos —pongamos por ejemplo en la extracción en litoral de arenas o tierras—⁷, sin embargo, parece que como actividad minera no sería proyectable sobre el

7. Con todo tengamos en cuenta aún en ese caso que el RD 218/2022 (que modifica el RD 79/2019) establece que cualquier actividad de extracción de áridos o minería debe someterse a un informe del MITECO. La jurisprudencia reciente (en línea con el TS) sostiene que si existe incertidumbre científica sobre el impacto en los hábitats, el informe debe ser desfavorable, y este es vinculante. La STS de 13 de mayo de 2023 razona que la protección del medio marino (Ley 41/2010) y el principio de precaución permiten a la Administración del Estado denegar autorizaciones incluso si no hay una prueba plena de daño futuro, siempre que existan indicios razonables de que la extracción de gravas o arenas pueda alterar la dinámica litoral o los ecosistemas protegidos (como las praderas de Posidonia oceanica).



medio marino en tanto se trata de una competencia sustantiva que corresponde al Estado.

En cuanto a la normativa aplicable, no hay una ley específica sobre minería marina, rigiendo la Ley 22/1973 de Minas, que es de aplicación general y abarca todos los yacimientos minerales y recursos geológicos, sin distinción de su origen o localización, lo que incluye los situados en el medio marino y que ha sufrido diversas modificaciones y adiciones posteriores; además, para nuestro objeto, esta regulación general estará transida de otras normas que afectan a la materia, como la Ley 41/2010, que establece el régimen para la utilización de las aguas marinas, el lecho, el subsuelo y los recursos naturales en el ámbito marítimo español, o la Ley 42/2007, del patrimonio natural y la biodiversidad, modificada por la Ley 33/2015, que amplió y reforzó las competencias estatales en materia de protección, gestión y ordenación de los espacios marinos, especialmente en la zona económica exclusiva y la plataforma continental (arts. 5.2, 6 y 48). Además, deberíamos tener en cuenta, a su vez, el Real Decreto 218/2022, de 29 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 79/2019, de 22 de febrero, por el que se regula el informe de compatibilidad y se establecen los criterios de compatibilidad con las estrategias marinas, y cuyo Anexo II establece los objetivos ambientales de las estrategias marinas que deben ser considerados en el análisis de compatibilidad de las actuaciones en ámbitos muy directamente relacionados con los usos de los fondos, como dragados, vertidos, extracción de áridos submarinos, aporte de arenas, almacenamientos de gas, etc. Además, también establece el sistema de coordinación de las competencias estatales para autorizaciones mineras en el medio marino, que se articula principalmente a través de lo que se denomina el Informe de Compatibilidad con las Estrategias Marinas.

B) Petróleo, gas y otras fuentes de energía

La exploración y explotación de hidrocarburos en el medio marino se articula en nuestro ordenamiento a través de una serie de normas sectoriales propias de esta materia, con un esquema de centralización competencial, especialidad técnica y una notable intensidad de los mecanismos de control por parte de las autoridades competentes. A diferencia de otros aprovechamientos energéticos en el mar —singularmente los vinculados a fuentes renovables, que ya vimos y que señalaremos también en este apartado—, el sector de los hidrocarburos presenta una estructura normativa consolidada, que no responde tanto a una construcción reciente como a la adaptación



progresiva de categorías jurídicas preexistentes que tienen que ver con la explotación de los recursos del subsuelo y actividades extractivas similares.

Un elemento normativo de este régimen se encuentra en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, cuyo artículo 3 delimita con claridad el ámbito competencial estatal. En particular, el artículo 3.1 encomienda al Gobierno la regulación, planificación, requisitos y cálculo de cánones de este sector y el 3.2.b) dispone que corresponde a la Administración General del Estado “el otorgamiento de autorizaciones de exploración, permisos de investigación y concesiones de explotación en las zonas de subsuelo marino, así como en aquellas otras que comprendan a la vez zonas terrestres y de subsuelo marino”.

Este precepto no solo atribuye una competencia formal, sino que define el núcleo estructural del sistema: la intervención estatal se proyecta sobre el conjunto del ciclo extractivo, desde las fases preliminares de exploración hasta la explotación efectiva del recurso. La técnica jurídica empleada responde a una lógica de progresiva intensificación del derecho sobre el recurso, articulada a través de tres figuras diferenciadas —autorización de exploración, permiso de investigación y concesión de explotación— cuya delimitación funcional aparece en el artículo 9 de la propia ley.

Así, conforme a dicho precepto:

“la autorización de exploración faculta a su titular para realizar trabajos de prospección geofísica”,

“el permiso de investigación confiere el derecho a investigar en exclusiva en el área otorgada”,

y “la concesión de explotación otorga el derecho exclusivo a explotar los yacimientos de hidrocarburos descubiertos”.

La concesión se configura, por tanto, como un título habilitante que incorpora además un derecho exclusivo de aprovechamiento, sometido a condiciones técnicas y económicas y limitado temporalmente en los términos previstos por la ley (con posibilidad de prórroga conforme a su régimen específico). Este esquema expone el tipo de técnica concesional usada como instrumento central de ordenación del sector, si bien adaptada a las exigencias de una actividad altamente tecnificada y costosa, con importantes implicaciones económicas y ambientales.

La especialidad del régimen de hidrocarburos está en buena parte desvinculado de la normativa minera general, así, la Ley 22/1973 de Minas



excluye expresamente de su ámbito a los hidrocarburos líquidos y gaseosos, lo que justifica la construcción de un marco autónomo, con criterios técnicos y regulatorios propios. Esta separación no es meramente sistemática, sino que responde a la distinta naturaleza de los recursos y de las técnicas de aprovechamiento, particulares del medio marino.

En cuanto a la siempre delicada o compleja perspectiva constitucional, en este caso se nos aparece relativamente más clara, ya que el papel y atribución de estas competencias al Estado ha sido avalada por la jurisprudencia, en buena parte fundamentándose en el artículo 149.1.25 de la Constitución, que atribuye al Estado las bases del régimen minero y energético.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 8/2013, de 17 de enero, en la que se resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno insular de Canarias contra la reforma de la Ley del Sector de Hidrocarburos, aborda, entre otras cosas, el reparto de competencias en materia de hidrocarburos y la delimitación del ámbito espacial de las competencias autonómicas sobre el mar, confirmando que el Estado tiene la competencia exclusiva para otorgar autorizaciones y concesiones de exploración, investigación y explotación de hidrocarburos cuando estas actividades se desarrollen en el medio marino. Esta doctrina ha sido reiterada en pronunciamientos posteriores, como la STC 8/2018, donde se estableció que las normas autonómicas que prohíben la fractura hidráulica vulneran la competencia estatal al versar sobre actividades en el subsuelo marino, como exploraciones y concesiones de explotación de hidrocarburos. Esta resolución reitera la doctrina de la STC 8/2013, confirmando la competencia exclusiva del Estado sobre las bases del régimen energético en dichas zonas y en la que se viene a entender que la regulación autonómica de actividades en el subsuelo marino puede vulnerar la competencia del Estado sobre este lecho, máxime si interfiere en el otorgamiento de autorizaciones de exploración, permisos de investigación y concesiones de explotación de hidrocarburos.

La consecuencia de esta construcción es clara: la competencia estatal no se limita a establecer bases o criterios de coordinación, sino que, dada su competencia, se proyecta de manera directa sobre la autorización y control de la actividad extractiva en el medio marino.

Junto a este núcleo competencial, el régimen jurídico incorpora un segundo bloque normativo centrado en la seguridad de las operaciones *offshore*. El Real Decreto-ley 16/2017, de 17 de noviembre, por el que se establecen disposiciones de seguridad en la investigación y explotación de hidrocar-



buros en el medio marino, transpone la Directiva 2013/30/UE, que es una norma europea sobre la seguridad de las operaciones relativas al petróleo y al gas “mar adentro”, introduciendo un sistema de control basado en la gestión integral del riesgo⁸. Su artículo 1 define expresamente su finalidad: “establecer los requisitos mínimos para prevenir accidentes graves en las operaciones relacionadas con la exploración y producción de hidrocarburos en el medio marino y limitar sus consecuencias”.

La norma extiende sus exigencias a todo el ciclo de vida de las instalaciones, incluyendo diseño, construcción, explotación, desmantelamiento y abandono, e impone a los operadores la obligación de acreditar su capacidad técnica y organizativa para gestionar riesgos complejos.

Este modelo se articula mediante la intervención de la autoridad competente en materia de seguridad de operaciones marinas, cuyo desarrollo organizativo se concreta en el Real Decreto 1339/2018, de 29 de octubre. Este reglamento establece un sistema de evaluación, inspección y supervisión continua, en el que determinadas operaciones quedan sujetas a autorización o informe previo cuando así lo exija la normativa aplicable o cuando concurran factores de riesgo relevantes. La técnica administrativa deja así de ser meramente habilitante para convertirse en un mecanismo de control permanente del riesgo.

La actividad extractiva se encuentra, además, condicionada por la planificación del espacio marítimo. El Real Decreto 150/2023, donde se establecen los POEM de las cinco demarcaciones marinas españolas, en desarrollo del Real Decreto 363/2017 de ordenación de los distintos usos y de las actividades económicas en el espacio marítimo,⁹ introduce una dimensión espacial que incide directamente en la localización de las actividades, estableciendo la evaluación ambiental estratégica de planes de ordenación para cada una de las demarcaciones marinas que van a condicionar en un futuro los diferentes usos y actividades que se desarrollan en las aguas marinas. Concretamente y en lo que a nosotros ahora nos importa, el artículo 10.2 c) del Real Decreto 363/2017 incluye entre los usos objeto de ordenación: “las instalaciones e infraestructuras para la prospección, explotación y extracción de petróleo, gas y otros recursos energéticos”.

8. Blasco Hedo, E. “Real Decreto-ley 16/2017, de 17 de noviembre, por el que se establecen disposiciones de seguridad en la investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino.” *Actualidad Jurídica Ambiental*. Núm. 74. 2017.
9. Lozano Cutanda, B. “Real Decreto 363/2017, de 8 de abril: la ordenación de los distintos usos y de las actividades económicas en el espacio marítimo” *Diario la Ley*. N° 8999, 2017.



Tengamos en cuenta que los POEM no atribuyen derechos de explotación, pero delimitan las zonas en las que estos pueden resultar viables, integrando la actividad de explotación de hidrocarburos en un sistema de compatibilidad con otros usos del medio marino como la pesca, el transporte, la conservación o energías renovables.

A ello se añade el condicionamiento ambiental: la Ley 21/2013 de evaluación ambiental impone la evaluación de impacto de los proyectos y la evaluación estratégica de los planes que los enmarcan, introduciendo un control técnico previo que puede determinar la viabilidad misma de la actuación. Por su parte, la Ley 41/2010, que como sabemos es la base y norma fundamental de la protección del medio marino, establece un principio general de compatibilidad del uso del medio con su integridad ecológica y en su artículo 4.2 dispone que “los derechos de uso, explotación y aprovechamiento del medio marino (...) se ejercerán de conformidad con la estrategia marina correspondiente o, en todo caso, de manera compatible con sus objetivos”.

Este precepto opera como criterio transversal que condiciona la aplicación de la normativa sectorial, integrando la actividad extractiva en un marco más amplio de protección ambiental.

En conjunto, el régimen jurídico de los hidrocarburos en el medio marino configura un sistema altamente estructurado en el que convergen varias técnicas administrativas: la centralización competencial, la técnica concesional, el control preventivo del riesgo y la planificación espacial.

En cuanto a la implantación de energías renovables en el medio marino diremos tan sólo que este ámbito ha dado lugar a un bloque normativo específico que ya expuse anteriormente y en el que confluyen reglas de competencia, planificación espacial y policía. En el plano interno, la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico atribuye a la Administración del Estado la autorización de las instalaciones de producción ubicadas en el mar territorial, en atención a su localización sobre dominio público estatal y a la necesidad de una tramitación integrada, sin que ello deba excluir —al menos desde una perspectiva funcional— la articulación de iniciativas autonómicas en el ámbito energético.

Ese marco general se desarrolla mediante el Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, que incorpora implícitamente las tecnologías oceánicas¹⁰ y aten-

10. En realidad, refiere en el artículo 2 a las energías renovables en su conjunto, lo que incluye a las marinas. Donde sí podemos ver concreciones relativas a energías marinas es en la Orden IET/1045/2014 y sucesivas actualizaciones.



diendo al Real Decreto 962/2024, de 24 de septiembre, donde se contemplan —y ahí sí se explicitan— las energías marinas (desde la eólica *offshore* hasta la undimotriz), fijando los requisitos técnicos, administrativos y retributivos de la actividad, diferenciando la especificidad de la eólica marina que define en el artículo 3, prescribiendo las Zonas de Alto Potencial para el desarrollo de la Energía Eólica Marina (ZAPER) en los artículos 9 y 11 y los límites de potencia para cualificar la instalación (art. 23.2).

Por otra parte, la evolución procedimental ha transitado desde el sistema previsto en el Real Decreto 1028/2007 —posteriormente suspendido por el Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio mediante una moratoria de nuevas solicitudes— hasta el modelo actual de concurrencia competitiva instaurado por el Real Decreto 962/2024, de 24 de septiembre, que ordena el acceso a un recurso espacial escaso mediante la comparación de ofertas conforme a criterios técnicos, económicos y ambientales.

La dimensión espacial se articula, de nuevo, a través del Real Decreto 150/2023, que como venimos sabiendo es el que aprueba los POEM y delimita las zonas aptas para el desarrollo de energías marinas (por ejemplo las ZAPER van integradas en los planes de ordenación), relacionando esta planificación con los objetivos de la Ley 7/2021 y del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030. A ello se superpone un sistema de garantías ambientales en el que la Ley 21/2013, de 9 de diciembre impone la evaluación estratégica de planes y la evaluación de impacto de proyectos, mientras que la Ley 41/2010, de 29 de diciembre exige la compatibilidad del uso del medio con su integridad ecológica.

El encuadre se completa con el Derecho de la Unión, en particular la Directiva (UE) 2023/2413, que refuerza los objetivos de despliegue de energías marinas y la cooperación entre Estados, y la Directiva 2014/89/UE, que impone la planificación espacial como condición de compatibilidad de usos, junto con instrumentos de política industrial. El resultado es un modelo normativo que no se limita a habilitar la actividad, sino que la somete a un esquema y proceso de planificación, concurrencia, control ambiental y coordinación entre sectores e instancias administrativas.

C) Agua

La desalación de agua de mar se ha incorporado al sistema jurídico del agua no como una técnica marginal, sino como una fuente estructural de recursos hídricos en determinadas zonas del territorio. Su tratamiento jurídico obliga a integrar, en una misma decisión administrativa, tres



planos que no coinciden ni en su regulación ni en su título competencial: la captación en el medio marino, la implantación de infraestructuras en el litoral y la incorporación del recurso producido al sistema general de usos del agua. En este punto convergen, al menos, cuatro bloques normativos fundamentales: el Texto Refundido de la Ley de Aguas, la Ley de Costas, la normativa reglamentaria del dominio público hidráulico y la legislación de protección del medio marino, singularmente la Ley 41/2010 y el Real Decreto 79/2019.

El punto de partida encuentra su anclaje normativo inmediato en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas. Su artículo 13.1, en la redacción vigente, no configura la desalación como una actividad meramente autorizatoria, sino que la reconduce expresamente al régimen concesional propio del agua pública, al disponer que: “Con carácter general, la actividad de desalación de agua marina o salobre queda sometida al régimen general establecido en esta Ley para el uso privativo del dominio público hidráulico, sin perjuicio de las autorizaciones y concesiones demaniales que sean precisas de acuerdo con la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y las demás que procedan conforme a la legislación sectorial aplicable”. La importancia del precepto es doble: por un lado, identifica la desalación como supuesto de uso privativo; por otro, deja claro desde el inicio que ese encaje en la legislación de aguas no agota el régimen jurídico aplicable, porque deben añadirse los títulos habilitantes propios del litoral y los que resulten de la normativa sectorial concurrente.

El propio artículo 13 desarrolla además otros aspectos que conviene retener. Su apartado 2 prevé que las obras e instalaciones de desalación declaradas de interés general del Estado puedan ser explotadas directamente por órganos estatales, por las Confederaciones Hidrográficas o por las sociedades estatales correspondientes; y añade que, mediante convenio específico, las comunidades de usuarios o las juntas centrales de usuarios pueden ser beneficiarias directas de tales obras. Aquí conviene recordar que estas entidades no son simples sujetos privados, pues el artículo 82.1 TRLA les atribuye expresamente “el carácter de corporaciones de derecho público, adscritas al Organismo de cuenca”. Esa naturaleza explica que el legislador las contemple como piezas orgánicas del sistema de gestión del agua y no como meros destinatarios privados de un servicio o de una infraestructura¹¹.

11. La jurisprudencia reciente del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, representada singularmente en sus Sentencias 143/2021 y 145/2021, de 17 de marzo, consolida una interpretación unitaria sobre la naturaleza del recurso hídrico procedente de la



En el mismo sentido, el artículo 13.3 TRLA precisa que “las concesiones de aguas desaladas se otorgarán por la Administración General del Estado en el caso de que dichas aguas se destinen a su uso en una demarcación hidrográfica intercomunitaria”, y permite que, en el supuesto de haberse suscrito el convenio específico previsto en el apartado 2, esas concesiones puedan otorgarse directamente a las comunidades de usuarios o juntas centrales de usuarios. La norma, por tanto, no se limita a decir que la desalación se somete al régimen general del uso privativo, sino que identifica de forma expresa la existencia de concesiones de aguas desaladas y distribuye la competencia para otorgarlas al menos en el ámbito intercomunitario.

A ello se añade, en el artículo 13.4 TRLA, la regla organizativa que mejor expresa la naturaleza integrada de esta actividad: “En la forma que reglamentariamente se determine, se tramitarán en un solo expediente las autorizaciones y concesiones que deban otorgarse por dos o más órganos u organismos públicos de la Administración General del Estado”. La previsión no es una simple facilidad procedimental, aunque también lo sea. Lo que revela es algo más de fondo: la desalación no puede descomponerse sin pérdida de sentido en una pluralidad de decisiones sectoriales inconexas. La captación, la ocupación del dominio público, la concesión hidráulica, la evaluación ambiental y, en su caso, el vertido, deben formar parte de una consideración conjunta del proyecto, porque materialmente son fases de un mismo proceso.

Desde aquí se comprende mejor por qué el régimen jurídico de la desalación desborda la sola Ley de Aguas. El proceso comienza en el mar, lo que introduce de manera necesaria la Ley 22/1988, de Costas. La captación de agua marina, la implantación de tuberías de toma y la instalación de emisarios de vertido o evacuación se insertan en el ámbito del dominio público marítimo-terrestre. Por eso el artículo 32.1 de la Ley de Costas resulta tan

desalación y su régimen de tutela administrativa. Al calificar a las comunidades de regantes como corporaciones de Derecho público de base privada que ejercen funciones delegadas, el tribunal subraya que la gestión del agua desalada no puede quedar al arbitrio de convenios contractuales aislados de naturaleza estrictamente civil o mercantil. Por el contrario, la integración de estas aguas en el dominio público hidráulico, conforme al mandato del artículo 13.2 del Texto Refundido de la Ley de Aguas y el desarrollo previsto en el Real Decreto 849/1986, exige que su aprovechamiento se articule necesariamente a través de un procedimiento administrativo integrado y único. Esta exigencia de “unidad de expediente” no solo garantiza la coherencia con la planificación hidrológica nacional, sino que actúa frente a la fragmentación de títulos habilitantes, asegurando que.



pertinente cuando dispone: “Únicamente se podrá permitir la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación”. La desalación encaja precisamente en esa hipótesis: ni la toma de agua marina ni la descarga del efluente pueden desligarse físicamente del litoral.

Esa necesidad física de localización litoral se traduce jurídicamente en un primer control demanial. El artículo 51.1 de la Ley de Costas establece que “estarán sujetas a previa autorización administrativa” la ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles; y el artículo 64.1 dispone, ya para las obras o instalaciones no desmontables, que “toda ocupación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal con obras o instalaciones no desmontables estará sujeta a previa concesión otorgada por la Administración del Estado”. La captación de agua de mar no es, pues, una mera operación material de aprovisionamiento, sino una ocupación jurídicamente ordenada del dominio público, que obliga a obtener el título habilitante correspondiente y que condiciona la localización, el diseño y el funcionamiento de las instalaciones.

Sobre esta base litoral se superpone el segundo plano, propiamente hidráulico. Una vez producida, el agua desalada se incorpora al sistema jurídico del agua pública. Esto puede leerse ya en el Real Decreto 849/1986, Reglamento del Dominio Público Hidráulico, cuyo artículo 2.e) incluye entre los bienes que constituyen el dominio público hidráulico del Estado las “aguas procedentes de la desalación de agua de mar”. Esa previsión reglamentaria confirma que el recurso obtenido por desalación no queda fuera del sistema, sino que pasa a integrarse en él. Y desde ese momento resulta lógico que le sean aplicables, en lo pertinente, las reglas generales del régimen concesional hidráulico, entre ellas la del artículo 93.1 del Reglamento, según la cual “todo uso privativo de las aguas... requiere concesión administrativa”, y la del artículo 93.2, que ordena preferir, en igualdad de condiciones, los proyectos que aseguren “la más racional utilización del agua y una mejor protección de su entorno”.

Con ello puede mantenerse, ahora sí con base normativa suficiente, que la desalación se identifica legalmente como un uso privativo del dominio público hidráulico, aunque presente rasgos propios. No estamos ante la captación clásica de una corriente continental preexistente, pero sí ante una actividad que el legislador ha querido sujetar al mismo marco concesional general, precisamente para incorporar el recurso resultante a la planificación



y al orden de usos del agua. Por eso la concesión no se agota en la simple toma del recurso marino —que pertenece al ámbito de Costas—, sino que alcanza sobre todo al destino jurídico del agua desalada, a su asignación y a su inserción en el sistema de aprovechamientos y prioridades del dominio público hidráulico.

El tercer plano es el ambiental. La desalación no se limita a captar y producir agua, sino que genera un efluente de desecho —la salmuera— cuya descarga en el medio marino puede alterar las condiciones ecológicas del entorno. Por ello, la actividad queda sujeta a la Ley 41/2010, de protección del medio marino, y a su desarrollo por el Real Decreto 79/2019, de 22 de febrero, que regula las estrategias marinas. Este último somete a control específico las actuaciones con incidencia en el medio marino, entre las que se incluyen expresamente la instalación de conducciones para vertidos desde tierra al mar o las captaciones de agua marina, de acuerdo con su anexo I. En este contexto, la autorización o aprobación de este tipo de actuaciones debe someterse a un informe de compatibilidad con la estrategia marina correspondiente, que tiene carácter preceptivo y vinculante, y cuya función es verificar que la actividad proyectada no compromete los objetivos ambientales definidos para el medio marino. De este modo, la instalación y funcionamiento de las plantas desaladoras no se valoran únicamente desde la perspectiva sectorial del agua o del dominio público marítimo-terrestre, sino también desde su impacto sobre el estado ambiental del medio receptor. Además, el Anexo I, letra E, incluye expresamente entre las actuaciones sometidas a este régimen la “instalación de conducciones para vertidos desde tierra al mar o captaciones de agua de mar sobre el lecho marino o enterradas bajo el mismo”, lo que encaja de lleno con las infraestructuras típicas de una desaladora.

A su vez, en la Ley de Costas, los artículos 58.1 y 61 permiten completar este cuadro desde la óptica del vertido al dominio público marítimo-terrestre. El primero exige que en las autorizaciones de vertido figuren, entre otras condiciones, las relativas a las instalaciones de tratamiento, depuración y evacuación, al volumen anual del vertido y a sus elementos de control; y el segundo dispone que las autorizaciones administrativas sobre instalaciones o industrias que originen o puedan originar vertidos al dominio público marítimo-terrestre se otorgarán condicionadas a la obtención de las correspondientes autorizaciones de vertido y concesiones de ocupación. La relevancia de estos preceptos para la desalación es evidente: el vertido de salmuera no queda absorbido por la concesión hidráulica ni por la ocupación del litoral, sino que se sujeta a un control concreto.



ESTUDIOS

Formulando un Derecho Público Azul es un trabajo de inspiración, en el que se ha querido mostrar cómo el Derecho administrativo es la clave presente en todo el Derecho del mar, el sistema de todos sus sectores y de todas sus actividades, con unos patrones comunes y un destino que le dota de coherencia, hasta el punto de poder constituirlo en un conjunto especializado. La mecánica empleada empieza por la descripción natural, socioeconómica y jurídica de todo lo marítimo, pero dándole un sentido útil para entenderlo como un nuevo objeto y sujeto. Cose después las ramas del Derecho que tradicionalmente se han ocupado de la navegación, de las actividades en el mar y la costa, de lo ambiental, con el Derecho administrativo, postulando unas razones y una visión transversal, un ámbito especializado. Desarrolla ampliamente el tema competencial y desde luego encontraremos todas las normativas sectoriales (pesca, puertos, costa, minería submarina, transporte por mar, etc.), reunidas, desde la esfera internacional, pasando por la europea, la estatal, la autonómica y hasta local, lo que ya de por sí le da una gran utilidad. Por último, se dan unas reflexiones doctrinales sobre qué tenemos y qué deberíamos esperar de una política pública azul, qué estrategias hay ya y qué modelo de organización administrativa parece más interesante y sobre todo nos propone una fusión operativa con las nuevas tecnologías que mutaría la dinámica del Derecho azul y de su administración radicalmente.

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí



ISBN: 979-13-7061-004-3



EN-02802005



GA-20050100